

A „service public” eszméje, avagy az eltűnt idők nyomában?²

A „service public” eszméjéről

A szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás eszméje jellemezte az állam és a közigazgatás működését alapvetően új alapokra helyezni kívánó „új közmenedzsment”³ (közismert rövidítését alkalmazva: NPM) irányvonal nagyjából negyedszázadot kitöltő érvényesülése az 1980-as évektől az ezredforduló első évtizedének közepéig.

Mint ismeretes, ez az irányzat a piaci megoldások elsőbbségét vallotta, amelyben az állami-közigazgatási feladatellátás irányát a piaci-vállalati megoldások követése határozta meg. A kontinentális Európában ezt az alapvetően angolszász gyökerű irányzatot mérsékeltebben alkalmazták, különösen a kelet-közép-európai régióban. Itt a közigazgatás ezen irányban megkísérelt reformjai kevésbé radikálisak és piacpártiak voltak, és inkább a weberi jegyeket megőrizve az ügyfélközpontúságot és a hatékonyságot helyezték előtérbe a piaci mechanizmusok ellenében, esetenként helyette.

E felfogás érvényesülése, majd bukása, illetve átalakulása igen nagy mértékben hatott a közigazgatás tevékenységére elsősorban azon keresztül, hogy a közigazgatással foglalkozó nagy nemzetközi szervezetek⁴ munkáját és a nemzetközi szakirodalmat is ez az angolszász eredetű felfogás határozta meg. Mindezek pedig hatottak a közigazgatás-fejlesztési stratégiát kidolgozó kormányokra, ezáltal pedig a vonatkozó jogalkotásra is. A közigazgatáson belül az egyik leginkább érintett terület az állam által a közigazgatás közreműködésével megszervezett közszolgáltatások voltak. A neoliberais alapokon nyugvó angolszász felfogást terjesztő nézetrendszer azonban ezen a területen nemigen támaszkodott a kontinentális Európában a közszolgáltatásokra kialakított francia és német dogmatikai alapokra; a „service public” eszméjére, miközben érvényesülését éppen ezek mély közjogi beágyazottsága akadályozta leginkább a kontinentális Európában és vele az EU jogalkotásában is.

A kérdés az, hogy a „service public” eszméje valóban tovább él-e az érintett körben, vagy lényegében a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülmények miatt a globalizáció áldozatává vált, és mára csupán az „eltűnt idők” emlékeként él tovább?

A válaszhoz az lehet a kiindulópontunk, hogy a közigazgatás a társadalom legnagyobb szakigazgatási rendszere, amelynek tevékenysége átfogja a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét. A társadalom és a közigazgatás viszonyában pedig az egyik legfontosabb reláció pedig éppen az, hogy a közigazgatás közszolgáltatásokat szervez, vagy azokat maga biztosítja. A közszolgáltatás fogalmának azonban éppen az egymástól igen eltérő állam- és jogrendszerek miatt eddig még nem alakult ki mindenki által egységesen elfogadott és alkalmazott fogalma. Ezért a továbbiakhoz azt az egyik széles körben elterjedt és alkalmazott megfogalmazást vesszük alapul, mi szerint: „A közszolgáltatások olyan feladatok ellátásának

¹ Tudományos főmunkatárs, TK Jogtudományi Intézet, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

² Marcel Proust: *Az eltűnt idő nyomában* (Budapest, Akadémiai, [1913] 1983) című könyve címét idézve a 20. század modernizációs törekvéseire történő utalásról van szó, amelyek egy része eltűnt az idők sodrásában, míg mások, mint a „service public” eszméje átalakult, de tovább él.

³ Az új közmenedzsment *New Public Management*, rövidítéséből: NPM.

⁴ Így például a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézetét ([IIAS – iias-iisa.org](http://iias-iisa.org)), továbbá az OECD Kormányzással foglalkozó Igazgatóságát is ([Directorate for Public Governance – OECD](http://Directorate%20for%20Public%20Governance%20-%20OECD)).

biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közösségi szükségletek kielégítését szolgálják.”⁵ Természetesen a közszolgáltatások igénybe vevői köre jelentősen eltérő lehet. Amíg a közvilágítás vagy a közbiztonság, a közművelődés támogatása mind olyan közszolgáltatás, amelyet akár állampolgárságra tekintet nélkül is bárki igénybe vehet, addig a lakásgazdálkodás, avagy a szociális ellátások már jellemzően lokálisak, alapvetően a települések lakossága számára nyitva álló szolgáltatások. E tevékenységben élen jár a helyi önkormányzati alrendszer, így Magyarországon is a helyi önkormányzatairól szóló hatályos törvény a helyi közügy kapcsán első helyen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását emeli ki, amelyeket a kötelező feladatok között részletesen ki is fejt.⁶ A közszolgáltatásokhoz való közel azonos hozzáférési lehetőség némely esetben azonban a közszolgáltatást kötelezően igénybe vevő kötelezettségévé fordul át, amelyhez szükség esetén közhatalmi eszközök is járulnak. Ilyen többek között a tankötelezettség keretében az alapfokú oktatásban, nevelésben való kötelező részvétel, amelyet az iskolaköteles korhatár jelöl ki, vagy a szűrővizsgálatokon való kötelező részvétel. Annak ellenére, hogy a közszolgáltatások ellátásáról főszabályként a közigazgatás gondoskodik, azok sajátosságai miatt e szolgáltatásokat nem a hagyományos közigazgatási formában (hivatali) működő szervek valósítják meg, hanem az más szervek vagy személyek közreműködésével történik. Bár a megoldások palettája igen széles, szóba jöhet önálló intézmény alapítása, vállalat létrehozása, de előfordul olyan is, hogy helyi önkormányzatok egymással megállapodást kötnek a közszolgáltatás közös ellátására. Ez történhet közigazgatási szerződéssel, de akár magánjoggal is. A közigazgatási jog szabályozza azonban azokat az eseteket, amikor ún. közintézeteket (humán közszolgáltatásokat nyújtó költségvetési szervek, például iskolák, kórházak), illetve közvállalatokat (lényegében gazdasági társaság formájában működő, de közösségi érdekeket szolgáló vállalatok, pl. tömegközlekedési vállalat) hoznak létre a közszolgáltatás nyújtására. A közszolgáltatásokkal kapcsolatban a „service publicnek” a 20. század elejére külön dogmatikája alakult ki, és erre épülve egy iskola jött létre⁷ elsősorban a francia közjogban. Ennek hatása azonban valamilyen formában minden nagy közigazgatási rendszerben és a korabeli Magyarországon is megjelent.⁸ Napjainkban pedig az Európai Unióban és a tagországaiban hipotézisünk szerint valamilyen formában mindenütt érvényesül, amikor a közszolgáltatást olyan közérdekű cselekvésként szabályozzák, amelyet közjogi jogi személy végez, vagy ellenőrzése alatt áll, és amelyre legalább részben a közigazgatási jogot kell alkalmazni.⁹

A „service public” eszméjének eredetileg Léon Duguit által kidolgozott elmélete lényegében egy államelmélet volt az állam szerepéről és a közhatalom mibenlétéről. Ebben a közszolgáltatásokat a kormányzat végzők kötelessége megszervezni, ellátni, szabályozni és ellenőrizni, mert az elengedhetetlenül szükséges a társadalmat alkotó egyének és közösségeik

⁵ Lásd erre bővebben Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. 910.

⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 4. §.

⁷ Lásd Léon Duguit: *Traité de droit constitutionnel*. Vol. 5. Paris, Fontemoing, 1921–1925, valamint az ezzel ellentétes nézetekre jutó Maurice Hauriou: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1929. 759.

⁸ Lásd Valló József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 1940.

⁹ Lásd Martin Lombard: *L’impact du droit de l’Union européenne sur le service public*. In Jean-Bernard Auby – Jacqueline Dutheil De La Rochere – Emilie Chevalier (éd.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 1179–1187.

[Szerk.1] megjegyzést írt: Tisztelt Szerző! Nem „veendő”? Lehet, ha így jobban tetszik! B

egymásrautaltságának a realizálása, továbbá az összetartozás érzésének fejlesztése érdekében. Ezek ugyanis a természetükénél fogva olyanok, hogy másképp nem kezelhetők, csak a kormányzást végzők beavatkozásával. A „service public” esetében tehát „a társadalmi szerződéssel és a liberalizmussal összhangba hozott”¹⁰ elméletről van szó, amelyen belül ez a társadalmi szolidaritás egy olyan megjelenési formája, amelyet az államnak kötelessége intézményesíteni a közigazgatáson keresztül. A Durkheim¹¹ által inspirált szociális jogállam közigazgatásának lényegében minden tevékenysége – így a közhatalmi is – a széles értelemben vett közszolgáltatások körébe tartozott, amelyek teljesítését az államtól a közigazgatási bíróság (*Conseil d’État*) útján ki is lehet kényszeríteni, sőt éppen annak döntései bővítik a tartalmi körét. Ebben a felfogásban pedig a közigazgatással kapcsolatba kerülők nem ügyfelek, hanem szolgáltatást igénybe vevők (*usagers*). A közszolgáltatás (*service public*) ebben a felfogásban az állam alapvető funkciója, de egyben annak korlátja is. Ezzel a közigazgatást széles értelemben vett közszolgáltatásnak tételező felfogással ellentétes koncepciók¹² is megjelentek már a „service public” eszméjének virágkorában. Maurice Hauriou szerint az államhatalmat és az állam szuverenitását egyaránt csak a népszuverenitásból lehet levezetni, azonban az így létrejövő államhatalmat intézményesíteni kell, mint egyfajta önkorlátozást. Az alkotmánybíráskodás és az állam cselekvését megvalósító közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálata ennek keretében értelmezhető, és az nem vezethet a közhatalom közszolgáltatásként történő kezeléséhez. A társadalmi szolidaritás nem helyettesítheti az állam közhatalmi eszközeit, hanem csak kiegészítheti azokat.¹³ Ahogy már említettem, e két felfogás valamilyen módon megtalálható a 20. század kontinentális Európájának állam- és közigazgatástudományában,¹⁴ azonban nem nehéz párhuzamosságokat találni a 20. század utolsó harmadában érvényesülő, neoliberális államfelfogást képviselő „új közmenedzsment” irányvonalával, illetve az azt napjainkra felváltó neoweberiánus vagy poszt-NPM-ideológiákkal.¹⁵ Álláspontunk szerint nem véletlen összefüggésekről van szó, hanem arról, hogy történelmi korszakoként – a változó társadalmi, gazdasági, geopolitikai stb. viszonyoknak megfelelően – eltérő nézetek alakulnak ki az állam szerepéről, és így különösen az annak cselekvését ellátó közigazgatásáról is, ami kihat ez utóbbi tevékenységének tartalmára, eszközeire és intézményrendszerére is. A liberális államfelfogás ciklikusan ismétlődő megjelenése mindig a közigazgatás és főként az általa alkalmazott közhatalmi eszközök háttérbe szorítását eredményezi, míg az ezzel ellentétesek ismét felértékelik azokat. A jogi eszközök felértékelődése egyben a jogtudomány fejlődését is eredményezi, míg azok háttérbe szorulása más irányzatokat preferál a közigazgatás-tudományban is.¹⁶

¹⁰ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

¹¹ Émile Durkheim: *De la division du travail social* [Paris, Alcan, 1893], Paris, Presses universitaires de France, 1930.

¹² Hauriou (1929) i. m.

¹³ Lásd Duguit (1921–1925) i. m., valamint az ezzel ellentétes nézetekre jutó Hauriou (1929) i. m. 759.

¹⁴ Lásd Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, 2014.

¹⁵ Lásd Szamel Katalin – Balázs István – Gajdoschek György – Koi Gyula (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió országaiban*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 37–58.

¹⁶ Lásd Balázs István: A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából. In Bódig Máttyás – Zódi Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete – Opten Informatikai Kft.

A „service public” nyomában

Az előzmények alapján joggal merül fel az a kérdés, hogy a „service public” eszméje és adaptált intézményei napjainkban fellelhetők-e az uniós, illetve a tagországi nemzeti jogalkotásban az európai jog körében? Vizsgálódásaim szűkítését az indokolja, hogy az eredeti eszmerendszer is leginkább a kontinentális, ezen belül a francia és német jogrendszerben érvényesült igazán.

Kiindulópontként vegyük alapul az egyik napjainkban leginkább forgatott és elismert francia tananyagban foglalt, több elemből álló meghatározást,¹⁷ amelynek lényege, hogy „a közszolgáltatás egy olyan általános érdekű szolgáltatás, melyet egy közjogi vagy polgári jogi jogi személy biztosít, és sajátos jogi szabályozás alá tartozik”.

Ez látszólag nem áll távol az előző pontban már hivatkozott fogalomtól, miszerint „a közszolgáltatás olyan közérdekű cselekvés, amelyet közjogi jogi személy végez, vagy ellenőrzése alatt áll, és amelyre legalább részben a közigazgatási jogot kell alkalmazni”, amely lényegében az eredeti, Léon Duguit nevéhez és iskolájához kötődő fogalom.¹⁸ E klasszikus fogalomnak három elemét szokták megkülönböztetni, így az organikus, a materiális és a jogi. Mindezek az eltelt egy évszázad alatt sokat változtak és relativizálódtak, és a témakört feldolgozó külföldi, ritkábban hazai szakirodalom¹⁹ rendszerint ezek széles körű elemzésével foglalkozik. E rövid írás ezt az utat nem járhatja a témakör összetettsége és bonyolultsága miatt, ezért csak néhány elemet ragad ki, ami az alapkérdésre adható választ szolgálja. Ebből a szempontból látni kell azt, hogy az organikus kritérium, miszerint a közszolgáltatásokat közjogi jogi személynek kell biztosítani, nagyjából az NPM megjelenésének korai szakaszában magában a francia közjogi felfogásban is változott. Ennek lényege, hogy már nem feltétlenül kell a közszolgáltatás biztosítását közjogi jogi személynek végeznie, elég csupán azt ellenőrzése alatt tartania. Ez a felfogás pedig lehetővé tette az NPM által favorizált „kiszervezések” széles körű alkalmazását a francia jogban is, nem kis mértékben uniós jogi befolyás, ezen belül az angolszász jogrendszer érvényesüléseként.

Ez jelentős eltérés az eredeti Duguit-féle eszmétől, amely az állam fogalmára irányuló elmélet és a közhatalom fogalmának kiterjesztésével alkotta meg a „service public” eszméjét. Ennek pedig központi eleme volt a közszolgáltatások szervezésének és ellenőrzésének kormányzati (központi és helyi önkormányzati) felelőssége. Mindezt pedig azért tartotta szükségnek, mert az e körbe tartozó minden tevékenység ellátása, ellenőrzése és szabályozása a társadalmi egymásrautaltság (szolidaritás) megvalósításának, fejlesztésének olyan elengedhetetlen feltétele, amelyet csak a kormányzás tud biztosítani. A társadalmi szolidaritás intézményesülését tehát csak az állam beavatkozásával, a kormányzáson keresztül tartotta megvalósíthatónak, ami e felfogásnak egy olyan (szociál) politikai eleme, amely a jogi szabályozás valóságtartalmát mint realitást erősítette.

Így vált a francia közigazgatási jogi szabályozás „alapkövévé” a service public eszméje, amely a közhatalmi prerogatívák helyébe lépett úgy, hogy a közhatalom gyakorlását is közszolgáltatásnak tekintette. Ebben az értelemben akár az NPM egyik alapvető elemének előképe is lehetett volna, csak azzal ellentétben a közszolgáltatásban ennél eredetileg az állami szerepkör dominált.

¹⁷ Jean Rivero: *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 1990. 552–570.

¹⁸ Duguit (1921–1925) i. m.

¹⁹ Lásd erre Nagy Marianna: T-037894 jelű „A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei” című OTKA kutatás. 7.

Az állami (kormányzati) szerepkör azonban fokozatosan relativizálódott, az „ellátásból” előbb „biztosítás” lett, majd az is „legalább ellenőrzéssé” szelődött, haladva az idővel a versenyszféra és a civil szféra fokozott térnyerésének okán.

A következő fontos és változó kritériuma a közszolgáltatásoknak, a szolgáltatás tartalma és természete, amitől közszolgáltatássá válik. E tekintetben abból a fogalmi elemből kell kiindulni, hogy a közszolgáltatások eredetileg egészében, majd később legalább részben közigazgatási jogi szabályozás alá tartozzanak. Ennek legegyszerűbb megjelenési formája az, amikor jogszabály (törvény) állapítja meg kifejezett módon egy szolgáltatásról, hogy az a közszolgáltatások közé tartozik. Ez azonban az idők folyamán egyre ritkábban történt, így különösen a közigazgatási bírósági joggyakorlat az, ami támpontokat alkot.²⁰ Így e körben mindenképp annak a vizsgálata történik, hogy a feladat ellátója közjogi vagy magánjogi jogalany, a másik pedig, hogy a feladat magán- vagy közérdekű kezdeményezésként született, míg a harmadik ilyen kritérium, hogy a tevékenység ellátásához járulnak-e közhatalmi prerogatívák, vagy sem?

Ennek eredményeként egy komplex vizsgálat az, amely alapján – mindazon esetekben, amikor egy jogszabály nem minősít egy szolgáltatást kifejezetten közszolgáltatásnak – a közigazgatási bíróság dönt.

Mivel pedig a jogalkotás ritkán él a közvetlen meghatározás lehetőségével, a „service public” minősítést a joggyakorlat keretében mint minősítést állapítják meg.

Mindezekből már most levonható két következtetés. Egyfelől, hogy meg van annak a lehetősége, hogy az minősüljön közszolgáltatásnak, amit jogszabály, ezen belül a közigazgatási jog annak minősít (a racionális jogfelfogás érvényesülése). Másfelől a társadalmi igények változásával és kezdeményezésére a közigazgatási bírósági joggyakorlat utólagosan is megállapíthatja egy szolgáltatásról annak közszolgáltatási jellegét, és közhatalmi prerogatívákat is kapcsolhat hozzá. Ez egyrészt összefüggésben van az állami szerepkörök rugalmas változásainak társadalmi, de egyben kormányzati igényével. Másfelől pedig helyet ad a magánszféra és a civil szféra kezdeményezéseinek egyaránt, ami pedig bőven befér akár az NPM ideológiájába, de napjainkra még inkább a poszt-NPM-irányzatok, sőt az azokkal ellentétes neoweberi irányzatok körébe is.

Mindezekből azonban nehéz egyértelmű következtéseket levonni abban a tekintetben, hogy akkor ez a „service public” eszméjének olyan relativizálódását jelenti, hogy az lényegében egy korábbi történelmi időszak termékeként eltűnik az idők sodrásában, vagy éppen ellenkezőleg, a közigazgatás rezilienciájának folyamatában újjászületik?

A kérdést csupán a francia közigazgatási joggyakorlat alapján nem is lehet eldönteni, mert olyan nemzeti „közkinccset” jelent a „service public” eszméje, amely beépült az állami és társadalmi közgondolkodásba egyaránt. Bár folyamatosan sok kritika éri, de létét igazán kétségbe senki

[Szerk.2] megjegyzést írt: Tisztelt Szerző! A mondat nem értelmezhető, kérem tisztelettel pontosítani. Így értehetőbb? B

²⁰ Ebből elég sok korszakos volt, így például a „service public” kritériumairól szóló elhíresült Blanco-ügy és határozat (T.C. 8 fev. 1873) a Hatásköri Bíróság előtt, de a legtöbb a közigazgatási bírósági funkciót betöltő Államtanács (CE) előtt született, így az 1901-es Casanova-határozat vagy az 1903. február 6-i Terrier-határozat arról, hogy közszolgáltatásokat magánjogi jogi személy is elláthat, továbbá az 1938. május 13-i Ass-ügyben hozott államtanácsi határozat, miszerint magánjogi jogi személy is kérhet kisajátítást közérdekű célból stb.

sem vonja.²¹ Az igazi kérdés azonban az, hogyan hat ezen eszme – ha egyáltalán kimutatható – az uniós jogra, ahol különböző állami és jogrendszerek egyes elemeinek hatása tetten érhető?

Az európai közigazgatási jogról szóló sokszerzős nemzetközi kötet vonatkozó fejezete szerint²² az a kezdeti helyzet, amelyben az uniós jog teljesen felforgatta a „service public” eszméjét azzal, hogy a közszolgáltatásokat is a versenyjog alá rendelte, mára megváltozott. Ezzel pedig igazságot szolgáltatott egy megalapozatlan eljárással szemben, amely összeegyeztethetetlennek tartotta ezt az intézményt az uniós joggal. Azóta ugyanis az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 14. cikke rendezte ezt a kérdést az általános érdekű gazdasági szolgáltatások szabályozásával,²³ különválasztva a gazdasági szolgáltatásokat más típusú általános érdekű szolgáltatásoktól. Az azóta eltelt időszakban pedig folytatódott e kérdéskör specializációja, amelyet különösen az Európai Bíróság jogalkalmazói joggyakorlata töltött ki, egyebek közt az állami támogatások rendszerén keresztül.²⁴ Látszólag a „service public” eszméjét egyes közszolgáltatások állami monopóliumának uniós jog általi megszüntetése sértette leginkább, de ennek ellentmond az a már említett folyamat, amely az organikus és materiális kritériumokat szétválasztotta, és alapvetően napjainkban már a funkcionális megközelítést alkalmazza. Ebben az államtanácsi jogalkalmazási és az európai bírósági ítélkezési gyakorlatban komoly párhuzamosságok alakultak ki. Ebben a tekintetben pedig legalábbis a service public hatása manifesztálódik arra az európai jogra, amely némi torzítással visszatükrözi azt.

Konklúzió; a „service public” eszméjének rezilienciája?

A „service public” eredeti kritériumai az állami szerepkörök változásai és a különböző államkoncepciók érvényesülése következtében sokat változtak magában a francia közigazgatási jogban is. Az Európai Unió eredetileg – mivel az a versenyszabadság elvére épül – nem is tudta, és nem is akarta befogadni azt. A különböző jogrendszerek hatása az uniós jogra azonban oda vezetett, hogy előbb az amszterdami szerződésben, majd azt megerősítve a lisszaboniban megjelent az általános érdekű szolgáltatások fogalma és rendszere, amely lényegében a „service public” érvényesülésének egy sajátos uniós megvalósítását jelenti.

Az uniós jog ezen intézménye pedig visszahat a francia közigazgatási jogra is, amely eredményeképp megújult és nem eltűnt ez az eszmerendszer.

²¹ Rivero (1990) i. m. 40.

²² Lásd Lombard (2014) i. m. 1179–1189.

²³ „Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének, valamint e szerződés 93., 106. és 107. cikkének sérelme nélkül és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződés alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról.” Online: <https://bit.ly/3xAmDJA>

²⁴ Így például az Európai Bíróság 2009. március 5-i C-350/07 sz. döntése a közszolgáltatások és a versenyjog viszonyáról.

Az általános érdekű szolgáltatások rendszere közelít a Duguit-féle „service public” koncepcióhoz, természetesen a megváltozott társadalmi, gazdasági, politikai és jogi feltételrendszer keretein belül.

E koncepció lényege ugyanis a társadalmi szolidaritást megvalósító politikai akarat, amelynek a „service public” nem célja, hanem eszköze.

Kérdés azonban az, hogy napjainkban miért lehet jelentősége annak, ha a „service public” eszméjét nem kell az „eltűnt idő nyomában” keresnünk, mert napjainkban is megtalálható?

A válasz az állami szerepkörök változásában és az állam cselekvését megvalósító közigazgatás rezilienciájában ragadható meg. Közigazgatási értelemben „a reziliencia egy rendszer azon képessége, hogy működését és szervezetét elfogadható szinten megtartsa perturbációk közepette is, vagy alkalmazkodva, vagy ellenállva azoknak”.²⁵

A „service public” a közigazgatási rendszer egy központi eleme azokban a zömében európai kontinentális rendszerekben, ahol a közigazgatási jogban ezt a megoldást alkalmazták. Eszerint a közigazgatás minden tevékenysége általános érdekű szolgáltatás, így a közhatalom gyakorlása is. Ezzel szemben a közhatalmi iskola hívei²⁶ e két tevékenységet elválasztották egymástól. A Duguit-féle „service public” államfilozófia egy célrendszer, míg a haurioui közhatalmi iskola inkább egy eszközrendszer. A két eredetileg konkuráló irányvonal, amely a közigazgatási jog mibenlétét és alkalmazásának közigazgatási bírósági hatáskörét volt hivatott megalapozni, mára lényegében egybeolvadt, és elsősorban a köz- és magánigazgatás elhatárolásában nyilvánul meg a francia közigazgatási jogban.

A már többször hivatkozott NPM-irányvonal azonban egyrészt elmosni igyekezett ezeket a határokat, másrészt pedig hangsúlyozta a közhatalmi tevékenység szolgáltatás jellegét,²⁷ amely egyébként a közigazgatásból ki is szervezhető, mert – e koncepció szerint – éppen úgy nem lehet állami monopólium, mint a közszolgáltatások más területei sem.

A magán- és közigazgatást összemósó, a közigazgatási jogot tagadó neoliberais felfogás azonban a 2008-as gazdasági világválságot követően háttérbe szorult, vagy poszt-NPM-irányzatokká szelődött.²⁸

Ezekben viszont nyomokban jelen vannak az NPM jellemzői is, amelyek a „service public” eredeti eszméjének szélsőséges értelmezésével a közigazgatás közhatalmi szerepkörét és eszközrendszerét változatlanul támadják. Márpedig a válságok éppen arra irányították rá a figyelmet, hogy azok nélkülözhetetlenek a megelőzésben, valamint a következmények felszámolásában egyaránt. A kettősség pedig napjaink Covid-pandémiájában is érzékelhető, mert a korlátozásokat előíró és alkalmazó közhatalmi eszközök érvényesülése még a társadalmi szolidaritás jegyében sem korlátlan. Így például az oltások kötelezővé tételét eddig sehol nem merték felvállalni, holott a kötelező közszolgáltatások kategóriája – mint a közszolgáltatásokat a közhatalmi szerepkörökkel vegyítő sajátos eszköz – régóta ismert, elég csak a tankötelezettségre gondolni.

²⁵ Ez a meghatározás a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA-IIAS) „A kormányzati rendszerek rezilienciája” címmel 2018 júniusában, Tuniszban tartott világkonferenciáján hangzott el. Lásd bővebben Ahmed Saudi: *La resilience administrative*. *Le Manager*, 2018. 09. 01.

²⁶ A Maurice Hauriou nevével jelzett toulouse-i iskola.

²⁷ Így például Magyarországon a hatósági eljárást szabályozó törvény nevében is megjelent a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatás általános szabályairól.

²⁸ Lásd Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press, 2004. 13–15.

A dogmatikailag tiszta, megfelelő közigazgatási jogi szabályozás érdekében érdemes tehát egy kicsit utánajárni a „service public” eszméjének az „eltűnt idő nyomában”, hogy újra felfedezzük azt.

Irodalom

- Balázs István: A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából. In Bódig Máttyás – Zödi Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete – Opten Informatikai Kft. 133–151.
- Duguit, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. 5 Volumes. Paris, Fontemoing, 1921–1925..
- Durkheim, Émile: *De la division du travail social*. [Paris, Alcan, 1893] Paris, Presses universitaires de France, 1930.
- Hauriou, Maurice: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1929.
- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. 910.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2014.
- Lombard, Martin: L’impact du droit de l’Union européenne sur le service public. In Jean-Bernard Auby – Jacqueline Dutheil De La Rochere – Emilie Chevalier (éd.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 1179–1187.
- Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Pollitt, Christopher – Geert Bouckaert: *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Nagy Marianna: T-037894 jelű „A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei” című OTKA-kutatás. Online: http://real.mtak.hu/395/1/37894_Z11.pdf
- Proust, Marcel: *Az eltűnt idő nyomában*. Budapest, Akadémiai, [1913] 1983.
- Rivero, Jean: *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 1990. 552–570.
- Saudi, Ahmed: La resilience administrative. *Le Manager*, 2018. 09. 01. Pressreader. Online: <https://bit.ly/3aQ25JZ>
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió országaiban*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 37–58.
- Valló József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 1940.

Források

[Szerk.3] megjegyzést írt: Tisztelt Szerző! Az ehhez hasonló források feltüntetése elegendő a lábjegyzetekben, a tanulmányok többségében nem listázták ki őket, így a kötet egységességének érdekében javasoljuk a törlésüket innen.

Rendben! B